



**TEMAS DE UMA
AGENDA ESTRATÉGICA
ENTRE BRASIL E
UNIÃO EUROPEIA**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável
Felix Dane

Coordenação Editorial
Daniel Edler
Reinaldo J. Themoteo

Revisão
Daniel Edler
Reinaldo J. Themoteo

Tradução
Carolina Taboada (páginas 17-47; 149-168)
Debora Albu (páginas 237-253; 123-145)
Isabela Fontanella (páginas 257-276; 101-117; 279-294)

Design gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
J. Sholna

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

T278 Temas de uma agenda estratégica entre Brasil
 e União Europeia. – Rio de Janeiro : Konrad
 Adenauer Stiftung, 2014.
 296 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa)

ISBN 978-85-7504-184-0

1. Brasil – Relações exteriores – Europa.
2. Europa – Relações exteriores – Brasil. I. Konrad-
Adenauer Stiftung II. Série.

CDD 327.8104

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

7 INTRODUÇÃO

MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA GLOBAL

- 17 UE-BRASIL: CONCEITOS E ABORDAGENS CONVERGENTES/DIVERGENTES
AO MULTILATERALISMO — A VISÃO DA UE PARA UM NOVO MULTILATERALISMO
É UM PARCEIRO CONFIÁVEL?

Mario Telò

- 49 BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NA OMC: RELAÇÕES ECONÔMICAS,
DISPUTAS COMERCIAIS, CRISE FINANCEIRA E CÂMBIO
Vera Thorstensen · Daniel Ramos · Thiago Nogueira · Fernanda Giancesella

- 77 DESIGUALDADE DE COTAS NO FMI: MAIOR PARTICIPAÇÃO
DOS PAÍSES EMERGENTES EM DETRIMENTO DE PAÍSES EUROPEUS
Luiz Afonso Simoens da Silva

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MEIO A CRISE

- 101 A PRIMAVERA ÁRABE E OS DESAFIOS À PARCERIA EURO-MEDITERRÂNEA.
COMO PROMOVER DEMOCRACIA EM UMA REGIÃO EM TRANSFORMAÇÃO?
Daniela Huber

- 123 RENOVANDO A COOPERAÇÃO UE-BRASIL:
PERSPECTIVAS DE TRIANGULAÇÃO NA ÁFRICA

Bruno Ayllón Pino

- 149 A CRISE FINANCEIRA NA EUROPA: QUAL PAPEL PARA OS BRICS?

Miguel Otero-Iglesias

MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS

- 173 POR UMA NOVA LÓGICA DAS NEGOCIAÇÕES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS:
DA RIO+20 ÀS CONFERÊNCIAS DE CLIMA

Fernando Malta

- 197 DO PROTOCOLO DE KYOTO AO NOVO ACORDO PÓS-2020:
A EVOLUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES E A POSIÇÃO DO BRASIL

Luiz Pinguelli Rosa

- 213 ENTRE ALARMISMO E CONFORMISMO:
A UNIÃO EUROPEIA E OS NACIONALISMOS DE DIREITA

José Pedro Zúquete

CRISE E INTEGRAÇÃO: UM MOMENTO DE DESAFIOS, MAS TAMBÉM DE OPORTUNIDADES

- 237 AS IMPLICAÇÕES EXTERNAS DA REFORMA DA GOVERNANÇA FINANCEIRA
NA UNIÃO EUROPEIA DEPOIS DA CRISE

Lucia Quaglia

- 257 DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA UNIÃO EUROPEIA:
A CRISE DA ZONA DO EURO COMO UM FATOR AGRAVANTE?

Vivien Schmidt

- 279 O REINO UNIDO VAI SAIR DA UNIÃO EUROPEIA?

John Palmer

INTRODUÇÃO

A necessidade de uma estratégia para a parceria entre União Europeia e Brasil

*Felix Dane
Daniel Edler*

Depois de anos de muita retórica e alguns avanços concretos, as relações entre Brasil e União Europeia (UE) parecem estar em momento de inédita retração. Desde a assinatura da Parceria Estratégica, em 2007, as partes tem mantido uma ampla pauta de compromissos, que são celebrados todos os anos durante as cúpulas presidenciais. Contudo, após rumores acerca de seu cancelamento a pedido do governo brasileiro, a VII Cúpula foi sediada em um clima de flagrante pessimismo.

Em 2013, quando Brasil e UE organizaram seu encontro de alto nível, o panorama político era bastante diferente, o que permitiu a inclusão de temas globais, regionais e bilaterais na agenda. Os parceiros compartilharam suas visões e concordaram em cooperar na reforma do sistema financeiro global¹, em questões ligadas a mudanças climáticas² e nos debates sobre não-proliferação nuclear³. Além disso, houve o cuidado de organizar o encontro UE-CE-LAC (Comunidade dos Países Latino-Americanos e do Caribe) imediatamente após a reunião privada com o Brasil, o que demonstrou uma preocupação em reduzir a percepção de que a UE favoreça o Brasil em detrimento dos demais. Após um longo período de inércia, as negociações para o acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul também avançaram, havendo o compromisso

1 Ver: Otero-Iglesias, 2012.

2 Ver: Gratiús & González, 2012.

3 Ver: Renard, 2013.

para que ambos os lados apresentassem suas propostas de redução tarifária até o final daquele ano. Por fim, outros pontos relevantes, como (1) insegurança no Mali, na Síria e em Guiné Bissau; (2) possibilidades de expansão dos investimentos e do comércio; e (3) a cooperação trilateral também foram debatidos e as arestas aparadas (ao menos no plano discursivo). Apesar de poucos resultados concretos, parecia que a parceria estava madura e que poderia atingir novos níveis de cooperação; para alguns observadores, a retórica estava finalmente virando prática⁴.

Contudo, o sucesso da reunião de 2013 dependia do interesse dos parceiros em manter políticas externas pró-ativas, o que nenhum dos dois foi capaz de cumprir. Os recentes desentendimentos comerciais, aliados ao contexto doméstico desfavorável – em ambos os lados do Atlântico –, levaram as relações ao nível mais baixo dos últimos anos.

1. RETRAÇÃO EM POLÍTICA EXTERNA

Quando assumiu o governo, em janeiro de 2011, Dilma se deparou com um importante legado no campo da política externa. Lula e Celso Amorim aumentaram a participação do país em foros internacionais quantitativa e qualitativamente. O país promoveu uma larga agenda de reforma dos mecanismos de governança global e buscou contribuir para a formulação de normas internacionais. Apesar das diversas críticas pela aproximação a governos de esquerda na América Latina, o que levou a ações estrategicamente questionáveis, Lula e Amorim colheram frutos de sua política diversificação nas relações externas. Seguindo uma política multi-vetorial, o governo buscou garantir a autonomia do país pela composição de novos laços com o “sul global”⁵.

Esta política, no entanto, não prejudicou as relações com parceiros tradicionais do “norte”, como os Estados Unidos e a União Europeia. Nesse sentido, a assinatura da Parceria Estratégica, com uma ampla agenda de assuntos globais, regionais e bilaterais, foi também o reconhecimento da relevância do Brasil nas relações internacionais e, portanto, da necessidade de considerar os interesses deste país nos variados temas.

4 Ver: Lazarou, 2013.

5 Vigevani & Cepaluni, 2007.

Dilma Rousseff, no entanto, aparenta uma mudança de rumo. Apesar de ter adotado uma postura engajada nos primeiros meses de governo, o que se refletiu, por exemplo, na proposta de “Responsabilidade ao Proteger” (uma revisão dos conceitos de intervenção da ONU), sua atuação externa se mostra cada vez mais retraída. Preocupações com o fraco desempenho da economia nacional, que deve enfrentar mais um ano de baixo crescimento e alta da inflação, e com as possíveis consequências da Copa do Mundo e das manifestações de massa para as eleições de outubro de 2014, tem concentrado as atenções do governo. Nesse sentido, pautas relevantes, como a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o IBAS⁶, e a expansão da presença política na África, parecem ficar para o segundo plano⁷.

Questões comerciais começam a monopolizar a agenda. Exceção feita às propostas sobre a democratização da governança da internet, o governo Dilma tem dado pouca atenção para assuntos internacionais que não estejam ligados a comércio e investimentos. Nos últimos meses, a incapacidade de avançar nas negociações para o acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia, e as acusações da UE de que o Brasil estaria ferindo normas da OMC com a renovação da Zona Franca de Manaus, com um sistema tarifário que pune a importação e com o programa Inovar-Auto (que prevê ajudas para empresas com fábricas no país) ganharam destaque e levaram aos rumores do cancelamento da Cúpula Brasil-UE⁸.

Por outro lado, questões políticas e econômicas fazem com que a UE também passe por um momento introspectivo. Eleições para o Parlamento Europeu, que deverão abrir mais espaço para grupos eurocéticos, e os debates sobre a formação da nova Comissão Europeia, movimentam os bastidores de Bruxelas. Além disso, controvérsias com o Reino Unido, conforme é apresentado neste livro por John Palmer, dificultam avanços em áreas relevantes, como as políticas comuns para imigração. Contribuindo para este ambiente retrativo, a crise econômica ainda monopoliza o *policy-making* europeu, concentrando esforços e dominando o topo da agenda na União. Apesar de poder celebrar alguns resultados positivos, como o fim do programa de resgate da Irlanda, não

6 Fórum de diálogo trilateral composto por Índia, Brasil e África do Sul.

7 Stuenkel, 2014.

8 Lazarou & Edler, 2014.

há consenso na UE em relação às alternativas colocadas na mesa e o processo de recuperação ainda é lento e seu sucesso é incerto.

Apesar do olhar introspectivo, a UE não poderá se furtar de ter atuação destacada na sua vizinhança, especialmente na Ucrânia – onde promessas de apoio ao novo governo deverão ser cumpridas –, na Síria e nos países do Mediterrâneo. Nesse cenário, o Brasil – e outros países emergentes que também firmaram parcerias estratégicas com a UE – tem um espaço mais reduzido na agenda externa europeia.

2. PARCERIA ESTRATÉGICA VAI ALÉM DE DISPUTAS COMERCIAIS

É importante ressaltar, contudo, que a parceria vai além de questões comerciais. A declaração final conjunta da VII Cúpula não deixa dúvidas de que, por ora, este é o tema central. Grande parte da declaração versa sobre oportunidades de investimentos, iniciativas comuns para identificar áreas estratégicas e oportunidades de negócios e sobre a importância de incentivar a proliferação de pequenas e médias empresas. Contudo, há também debates sobre questões de segurança internacional – especialmente no continente africano e na Síria –, sobre mudanças climáticas e incentivos à bioenergia, direitos humanos (com especial interesse por políticas para imigrantes, mulheres e a comunidade LGBT), cooperação para o desenvolvimento, ciência e tecnologia (com ênfase nos programas “Ciências sem Fronteiras” e “Horizonte 2020”), intercâmbios culturais e, finalmente, sobre governança da internet⁹.

Nos últimos anos, Brasil e UE estreitaram laços em diversos setores e o foco atual em questões comerciais, justificado pela crise econômica, não deve esconder os avanços em diversos campos. Na última cúpula, por exemplo, Brasil e UE construíram bases comuns para o debate sobre intervenção na África e sobre a necessidade de pensar desenvolvimento como componente central para segurança. A conferência internacional sobre governança da internet, que reunirá representantes de 150 países em São Paulo, teve grande apoio da UE. Desde a revelação do esquema de espionagem da NSA (agência americana de segurança), que grampeou ligações de inúmeros governantes (entre eles, Dilma Rousseff e Angela Merkel) o governo brasileiro tem dado especial atenção ao tema, tendo encontrado nos governos europeus, especialmente o alemão,

importantes interlocutores. Não por acaso, o acordo entre a empresa brasileira Telebrás e a espanhola IslaLink Submarine Cables para a construção de um cabo de fibra ótica ligando o Brasil à Europa (Fortaleza-Lisboa) foi bastante celebrado na cúpula. Este cabo permitirá reduzir os custos de transmissão e por não passar pelos EUA, garantirá mais segurança e privacidade para o tráfego de dados via internet.

A UE continua sendo o maior parceiro comercial do Brasil e maior investidor no país, o que dá à parceria estratégica um peso relevante. Contudo, a cooperação entre as partes não esteve calcada apenas nestes dados. Brasil e União Europeia são atores relevantes na construção de normas internacionais, na promoção dos direitos humanos e do multilateralismo. Ambos tem envidado esforços conjuntos para o desenvolvimento na África e na América Latina, tendo incentivado também a construção de instituições regionais nos dois continentes. Em suma, Brasil e UE assumiram papéis protagônicos e não devem deixar questões internas prejudicar sua inserção internacional e as relações bilaterais.

3. FORMATO DA PUBLICAÇÃO

Esta publicação tem como objetivo apresentar alguns dos diversos temas que compõem a agenda da Parceria Estratégica, apontando os desafios a serem pragmaticamente enfrentados, mas também os temas em que avanços concretos são viáveis. Desta forma, a Fundação Konrad Adenauer não busca esgotar o rico debate sobre as relações Brasil-UE, mas sim contribuir para o avanço do mesmo. Além dos temas centrais da agenda bilateral, são privilegiados alguns desafios domésticos de ambos os lados e as dificuldades de estabelecer uma pauta global comum. Para tanto, são privilegiados três grandes setores: multilateralismo e governança global; crise econômica e possibilidades de cooperação; e meio ambiente e direitos humanos.

O primeiro capítulo, escrito por Mario Telò, professor do LUISS e da Universidade Livre de Bruxelas, aborda as diferentes perspectivas de Brasil e UE sobre o multilateralismo. Observando as divergências conceituais, Telò aponta para a possibilidade de uma convergência discursiva e para a necessidade de uma atenção maior por parte da literatura acadêmica acerca do tema.

Vera Thorstensen e Luis Afonso Simoens da Silva, professores da Fundação Getúlio Vargas e da UNESP, respectivamente, apresentam dois capítulos centrais

para a compreensão das recentes disputas entre Brasil e UE na OMC e para as dificuldades de coordenação em temas financeiros. O governo brasileiro tem na reforma do FMI um de seus objetivos centrais em política externa, mas esta deverá se dar em detrimento da sobre-representação de países europeus. No que tange à OMC, a deterioração recente das relações pode ser entendida à luz da atuação histórica de ambos na organização. Este panorama é apresentado pela professora Thorstensen, que, apesar das dificuldades atuais e da possível abertura de um painel de controvérsias, que poderá levar a graves perdas para o Brasil, aponta para os campos em que a cooperação ainda prevalece.

A crise econômica, que atingiu a Europa em 2008 e parece ter chegado ao Brasil nos últimos meses, marca também a inserção global de ambos. Daniela Huber, pesquisadora do Instituto de Assuntos Internacionais da Itália, Bruno Ayllón Pino, pesquisador da Universidade Complutense de Madri, e Miguel Otero-Iglesias, da ESSCA (*School of Management*, Paris), observam as transformações recentes na inserção internacional de ambos os atores e apontam a crise econômica como um dos fatores que dificultam a cooperação. As disputas recentes para a aprovação do novo orçamento da Comissão Europeia, que reduziram os investimentos em desenvolvimento na África e na América Latina, acompanham a retração do Brasil, marcada pela possibilidade de fechamento de embaixadas em alguns países africanos e os cortes no orçamento do Itamaraty.

Fernando Malta, do Centro Empresarial Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável, e Luiz Pinguelli Rosa, professor da Coppe-UFRJ, apresentam alguns dos projetos comuns para a proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. Avaliações das posições adotadas na Rio+20 e a necessidade de cooperação para a adoção de um protocolo pós-Quito estão no centro das análises.

Dados os desafios recentes para a integração regional europeia, o livro abordará também questões internas à UE. Vivien Schmidt, da Universidade de Boston, traça um panorama dos debates acerca do déficit democrático da UE. Em ano de eleições para o Parlamento Europeu e renovação na Comissão Europeia, este tema tem enorme impacto na agenda política. José Pedro Zúquete, da Universidade de Lisboa, aborda uma questão central também para as eleições, o crescimento dos eurocéticos e da extrema-direita. A crise trouxe o fantasma do radicalismo de volta ao cenário partidário europeu. Votações expressivas na França, na Grécia, nos Países Baixos e na Hungria, deram a este grupo uma força significativa para as eleições europeias, o que deve contribuir para o avanço de

vozes descontentes com a integração. John Palmer, ex-editor do *The Guardian* e pesquisador do Instituto Europeu da Universidade de Sussex, aborda outra questão central para o futuro da UE em curto prazo, o debate sobre o status do Reino Unido (RU) na União. Posições controversas do governo Cameron em relação à imigração e a promessa de realização de um referendo sobre a participação do Reino Unido na UE tem dominado parte da pauta política. Entender as relações do RU com a UE e as possíveis implicações da saída do país é fundamental para compreender os caminhos do processo de integração.

Por fim, Lucia Quaglia, da Universidade de York, tem a tarefa de apresentar a situação atual da crise financeira na UE, as propostas que estão na mesa e as dificuldades de traçar uma política comum. A professora Quaglia foca na possibilidade de uma união bancária, o que demandaria alterações nos tratados da UE, mas aponta alguns dos desafios que ainda precisam ser enfrentados.

4. CONCLUSÃO

Ao organizar este livro nos deparamos com a dificuldade de encontrar no Brasil pesquisadores que se debrucem especificamente sobre o campo de estudos europeus. Apesar da importância do tema e dos esforços de alguns centros isolados e da Delegação da União Europeia, ainda tivemos que recorrer a uma série de especialistas estrangeiros para debater sobre questões que são de suma importância para o país.

Nesse sentido, a Fundação Konrad Adenauer, através desta publicação, mas também da organização de atividades acadêmicas e políticas acerca da UE, bem como do financiamento em pesquisa sobre a Europa, busca contribuir com a expansão do campo. Este livro é apenas mais um passo nessa direção. Esperamos que os debates aqui apresentados, bem como o mapeamento dos principais desafios para a parceria estratégica, evidenciem a necessidade de estudos atentos a esta relação.

FELIX DANE é Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

DANIEL EDLER é Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais, CPDOC/FGV.

REFERÊNCIAS

EUROPEAN COUNCIL. 7th European Union-Brazil Summit Joint Statement. 6930/14 PRESSE 96. Bruxelas, 24 de fevereiro, 2014.

GRATIUS, S; GONZÁLEZ, D. The EU and Brazil: Shared goals, different strategies. In: GREVI, G; RENARD, T. (eds.). *Hot Issues, Cold Shoulders, Lukewarm Partners: EU Strategic Partnerships and Climate Change*. European Strategic Partnership Observatory, Report, no. 2, November, 2012, p. 11-21.

GRATIUS, S; GREVI, G. Brazil and the EU: partnering on security and human rights?. *FRIDE, Policy Brief*, no. 153, April, 2013.

LAZAROU, E. The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?. European Strategic Partnership Observatory, Policy Brief, no. 8, March, 2013.

_____; EDLER, D. The EU and Brazil: a natural partnership?. *EUISS, Issue Alert*, no. 15, 2014. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_15_EU-Brazil.pdf

OTERO-IGLESIAS, M. The EU and Brazil: What crisis? What partner? What strategy?. In: GREVI, G; RENARD, T. (eds.). *Partners in Crisis: EU Strategic Partnerships and the Global Economic Downturn*. European Strategic Partnership Observatory, Report, no. 1, p. 11-22, November, 2012,.

RENARD, T. Partnering for a nuclear-safe world: the EU, its strategic partners and nuclear non-proliferation. European Strategic Partnership Observatory, Working Paper, no. 3, October, 2013.

STUENKEL, O. Contra a retração. *Valor Econômico*, 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3436490/contra-retracao>. Acessado em 25 de fevereiro de 2014.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, no. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.